

П. М. Рабинович

*заведующий Львовской лабораторией прав человека и гражданина
Научно-исследовательского института государственного
строительства и местного самоуправления НАПрН Украины,
доктор юридических наук, профессор*

А. В. Соловьев

*юрист МЮФ «Гид Луарэт Нуэль» (г. Киев),
кандидат юридических наук*

ВЛИЯНИЕ РЕШЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА НА ПРАКТИКУ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В УКРАИНЕ

П. М. Рабінович, О. В. Соловйов. Вплив рішень Європейського суду з прав людини на практику адміністративного судочинства в Україні. – Стаття.

Стаття присвячена деяким аспектам впливу рішень Європейського суду з прав людини на практику адміністративного судочинства. Досліджується питання означеного впливу на прикладі вирішення адміністративними судами України з допомогою правових позицій Євросуду тих окремих ситуацій правозастосування, в яких необхідні законодавчі норми є або відсутніми, або недостатньо чіткими.

Ключові слова: Європейський суд з прав людини, джерело права, адміністративні суди України, податкове законодавство, рішення Європейського суду з прав людини у справі «Щокін проти України».

П. М. Рабинович, А. В. Соловьев. Влияние решений Европейского суда по правам человека на практику административного судопроизводства в Украине. – Статья.

Статья посвящена некоторым аспектам влияния решений Европейского суда по правам человека на практику административного судопроизводства. Исследуется вопрос об упомянутом влиянии на примере разрешения административными судами Украины с помощью правовых позиций Евросуда тех особых ситуаций правоприменения, в которых необходимые законодательные нормы либо отсутствуют, либо являются недостаточно четкими.

Ключевые слова: Европейский суд по правам человека, источник права, административные суды Украины, налоговое законодательство, постановление Европейского суда по правам человека по делу «Щекин против Украины».

P. M. Rabinovich, A. V. Soloviov The influence of the ECHR case-law on domestic jurisprudence of administrative courts in Ukraine. – Article.

The article is dedicated to certain issues of the influence of the ECHR case-law on the domestic jurisprudence of administrative courts in Ukraine. More specifically, the article deals with the question of the above influence with a particular focus on the practice of solving by administrative judges of a number of disputes characterized by insufficient clarity or lack of the statutory law primarily called to regulate legal relationship in Ukraine.

Keywords: The European Court of Human Rights, the source of law, administrative courts of Ukraine, tax law, Case of «Shchokin against Ukraine».

Национально-правовой регулирующий потенциал решений Европейского суда по правам человека (далее – Евросуд) вошел в предмет отечественных научных исследований достаточно давно. Так, более 10 лет назад была опубликована монография «Европейская конвенция по правам человека: проблемы национальной имплементации», посвященная, в частности, вопросам обеспечения применения в Украине Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Еуроконвенция) с учетом решений Евросуда [1]. Интерес к вопросу о роли и значении практики Евросуда в национально-правовом контексте просматривался и в монографии Д. С. Терлецкого, увидевшей свет в Одессе в 2009 году [2]. Относительно недавно на базе юридического факультета Львовского национального университета имени И. Франко одним из авторов настоящей статьи была защищена диссертация, специально посвященная общетеоретическим аспектам применения в Украине практики Евросуда в качестве источника права [3].

Вместе с тем, обозначенную проблематику научных исследований нельзя считать исчерпанной. Достаточно перспективными, требующими тщательной научной проработки представляются вопросы реализации в национальном правовом порядке положений практики Евросуда во взаимодействии с другими источниками национального права. Особенный интерес вызывает изучение возможностей применения данной практики совместно с такими, условно говоря, «нетипичными» источниками украинского права, как правовые позиции высших судебных инстанций, обобщающие налоговые консультации, разъяснения различных административ-

ных органов, положения концессионных соглашений и договоров о разделе продукции и др.

Тенденция использования в отечественной правоприменительной практике правовых положений, сформулированных в решениях Евросуда, в основном сформировалась после принятия в 2006 году Закона Украины «Об исполнении решений и применении практики Европейского суда по правам человека». Как известно, статья 17 этого закона впервые возложила на суды Украины обязанность применять практику Евросуда в качестве источника права.

Отдельные случаи использования этой практики в национальных судебных актах уже анализировались нами на основе актов Конституционного Суда Украины и Верховного Суда Украины за период с 2006 по 2010 гг. [4]. При этом общий наш вывод сводился к тому, что практика Евросуда безусловно играет значительную роль в качестве, так сказать, «идеологического» источника права; однако не все примеры ее использования в национальных судебных актах могут быть ассоциированы собственно с правоприменением как особым юридическим процессом.

Что же касается административных судов Украины, то в Едином государственном реестре судебных решений Украины (далее – ЕГРСР) [5] содержится более 180 тыс. постановлений о рассмотрении дел со ссылками на различные решения Евросуда по состоянию на август 2013 года. Охватить столь значительный массив документов является достаточно сложной задачей. В рамках настоящей статьи мы рассмотрим влияние упомянутой практики на деятельность административных судов Украины на примере лишь одного, но чрезвычайно важного, в том числе и для практикующих юристов, решения Евросуда по делу «Щекин против Украины» (далее – Решение «Щекин»), которое вступило в силу 14 января 2011 года [6].

Проведенный нами анализ данных ЕГРСР позволяет утверждать, что ссылки на Решение «Щекин» в основном содержатся в актах административных судов, связанных со следующими двумя правоприменительными ситуациями (далее – ПС):

- споры между плательщиками налога на прибыль и государственными налоговыми инспекциями о признании в составе расходов, понесенных начиная со 2-го квартала 2011 года, отрицательного значения объекта налогообложения, возникшего в 1-м

квартале 2011 года с учетом отрицательного значения по результатам предыдущих отчетных периодов (далее – Первая ПС); и

- определение размера ставки судебного сбора за подачу административных исков об отмене решений субъектов властных полномочий, влекущих за собой изменения в составе имущества истца (далее – Вторая ПС).

В общем количестве актов административных судов, содержащих ссылки на Решение «Щекин», свыше 300 были приняты в форме постановлений по административным спорам, связанным с Первой ПС (что составляет приблизительно 8 % от общего количества рассматриваемых судебных актов). В тоже время, не менее 3,5 тыс. актов, содержащих ссылки на упомянутое решение (90 % от их общего количества) имеют форму определений об оставлении исковых заявлений без движения, которые выносились судами в связи с отсутствием доказательств уплаты судебного сбора в надлежащем размере (что корреспондирует Второй ПС). Наконец, около 2 % судебных актов содержат ссылки на Решение «Щекин» в связи с иными ситуациями правоприменения, однако данные акты не были приняты нами во внимание исходя из временных и ресурсных ограничений.

Ниже проанализируем более подробно каждую из двух приведенных ПС и определим, являются ли ссылки на Решение «Щекин» в актах административных судов результатом применения последними практики Евросуда именно в качестве источника права.

Первая ПС. Споры между предприятиями – плательщиками налога на прибыль и государственными налоговыми инспекциями возникали в основном в период 2011–2012 гг. в связи с неоднократным применением норм Налогового кодекса Украины (далее – НКУ), вступившего в силу 1 апреля 2011 года.

Фискальные органы отказывались признавать в составе расходов 2-го квартала 2011 года отрицательное значение объекта налогообложения, возникшее по результатам 2008–2010 налоговых годов. Практически такая позиция влекла за собой увеличение размера налога на прибыль, подлежащего уплате хозяйствующими субъектами по результатам соответствующего квартала. Позиция фискалов была основана на буквальном толковании пункта 3 подраздела 4 Раздела XX «Переходные положения» НКУ, регулирующего вопрос учета убытков, возникших до вступления этого кодекса в силу. В тексте данного пункта упоминались убытки ис-

ключительно 1-го квартала 2011 года, однако возможность учета в их составе также и убытков 2010 года или же более ранних периодов не оговаривалась [7]. Налогоплательщики, в свою очередь, исходили из толкования указанной нормы НКУ в ее системной связи с пунктом 1 того же подраздела, а также статьей 150 НКУ и с пунктом 6.1 статьи 6 Закона Украины «О налогообложении прибыли предприятий». Указанные нормы в их совокупности гарантировали право плательщика налога на включение в отчет о прибыли за 2-й квартал 2011 года убытков, возникших не только в 1-м квартале, но и по результатам хозяйственной деятельности в 2008–2010 гг. Позиция налогоплательщиков, следует отметить, была впоследствии поддержана Высшим административным судом Украины (далее – ВАСУ) [8].

Таким образом, Первая ПС была обусловлена недостаточной четкостью норм НКУ, определяющих особенности учета отрицательного значения объекта обложения налогом на прибыль в 2011 году. Подобная нечеткость создавала возможность различного правотолкования и, как отметил позже ВАСУ, принятия различных по содержанию судебных решений – как в пользу налогоплательщиков, так и в пользу государственных налоговых инспекций [9].

В чем же состояло значение Решения «Щекин» в контексте рассматриваемой ПС?

В нем Евросуд сформулировал правоположение, которое конкретизирует достаточно общую статью 1 Протокола № 1 к Евроконвенции («Защита собственности»). В частности, Евросуд отметил, что *«... соответствующее национальное законодательство не было четким и согласованным и, соответственно, не отвечало требованию «качества закона», не обеспечивало адекватность защиты от произвольного вмешательства в имущественные права заявителя»* [10]. Таким образом, Евросуд сформулировал дополнительное требование к правомерному вмешательству в имущественные права частных лиц, а именно – требование надлежащей четкости и согласованности национальных законов.

Указанное правовое положение потенциально могло быть применено судьями административных судов для решения Первой ПС в пользу налогоплательщиков. Однако едва ли Решение «Щекин» в соответствующей части может рассматриваться в Украине как источник какого-либо нового права. Ведь норма, предусмотренная для решения рассматриваемой ПС в том же ключе, в котором решил

схожее дело Евросуд, уже имеется непосредственно в национальном законодательстве Украины. Так, пункт 56.21 статьи 56 НКУ содержит следующее правило: *«В случае если нормы Кодекса или иного нормативно-правового акта ... противоречат между собой и допускают неоднозначную (множественную) трактовку прав и обязанностей налогоплательщиков или контролирующих органов, вследствие чего есть возможность принять решение в пользу как налогоплательщика, так и контролирующего органа, решение принимается в пользу плательщика налогов»*.

Исследованные нами постановления административных судов различных регионов Украины [11] позволяют утверждать, что в рассматриваемой ПС судьи руководствовались, прежде всего, нормой пункта 56.21 статьи 56 НКУ. Что же касается Решения «Щекин», то оно воспринималось скорее в качестве свидетельства того особого внимания, которое уделяют судьи Евросуда вопросу надлежащего разрешения возможных коллизий в национальном налоговом законодательстве в пользу именно налогоплательщиков.

Таким образом, Первая ПС могла быть решена (и в действительности решалась) судьями Украины путем применения существующих норм национального законодательства, регулирующего соответствующие правоотношения. Иными словами, нормативно-юридических оснований для применения правовых положений Решения «Щекин» именно в качестве источника нового права в рассматриваемой ПС не было. Вместе с тем, в ссылках на Решение «Щекин» можно усмотреть в определенном смысле аргументационное влияние практики Евросуда. Ведь даже если бы Решение «Щекин» не существовало, то административные суды были обязаны решать соответствующие споры именно так, а не иначе, согласно нормам НКУ.

Вторая ПС. Она состояла в установлении факта надлежащего исполнения истцами требований части 3 статьи 106 Кодекса административного судопроизводства Украины (далее – КАС), доказательством чего выступает документ об оплате судебного сбора за подачу административных исков в установленном законом размере.

В соответствии со статьей 87 КАС, в состав судебных издержек включается судебный сбор, размер которого должен быть установлен законом. Согласно же части 3 статьи 106 КАС к исковому заявлению обязательно прилагается документ об оплате судеб-

ного сбора. Судья, определив, что исковое заявление подано без соблюдения требований статьи 106 КАС, выносит определение об оставлении иска без движения (часть 1 статьи 108 КАС).

Закон Украины «О судебном сборе» регулирует ставки судебного сбора при подаче в административные суды, соответственно, исков имущественного и неимущественного характера (пункт 3 части 2 статьи 4 Закона Украины «О судебном сборе»). Однако, указанный закон не конкретизирует, к каким именно искам – имущественным или неимущественным – относятся иски о противоправности административных решений влияющих на размер денежных обязательства налогоплательщиков. Таким образом, рассматриваемая ПС характеризуется явным отсутствием законодательной нормы, которая могла бы быть применена судьей. Поэтому здесь можно достаточно уверенно утверждать о наличии необходимого нормативно-юридического основания для применения другого, альтернативного источника права.

Следует отметить, что с момента вступления в силу Закона Украины «О судебном сборе» (1 ноября 2011 года) судьи руководствовались установившейся практикой многих предыдущих лет, в соответствии с которой административные иски налогоплательщиков рассматривались в качестве неимущественных. Такой подход корреспондировал аналогичному подходу со стороны истцов. Фактически в течение всего 2011 года судьи, даже используя Решение «Щекин» в качестве аргумента при рассмотрении дела по существу, по-прежнему руководствовались неимущественным характером соответствующих исковых требований [12]. В этой связи не будет преувеличением утверждать, что Вторая ПС в течение определенного времени решалась путем применения своего рода устоявшегося юридического обычая, который в определенном смысле превалировал в качестве источника права над Решением «Щекин».

Однако, уже начиная с января 2012 года, очевидно уже как раз под влиянием Решения «Щекин» соответствующая судебная практика кардинально изменилась; административные суды начали в массовом порядке квалифицировать иски налогоплательщиков в качестве имущественных [13]. Не в последнюю очередь такая трансформация была обеспечена авторитетной позицией ВАСУ, изложенной в его Письме от 18 января 2012 года № 165/11/13–12. Как в нем было определено, с прямой ссылкой на Решение «Щекин»,

«обращенные к суду требования об отмене решения ответчика – субъекта властных полномочий, непосредственным последствием которого является изменение состава имущества истца, являются имущественными» [14].

Таким образом, в отличие от Первой ПС, во второй рассматриваемой ситуации было в наличии прежде всего такое нормативно-юридическое условие применения практики Евросуда, как отсутствие норм национального законодательства, которые бы могли быть применены, в частности, при установлении факта уплаты судебного сбора в надлежащем размере. И хотя в самом Решении «Щекин» Евросуд не анализировал вопрос об имущественной природе налоговых актов (поскольку ни заявитель, ни представитель Украины не подвергали этот вопрос сомнению [15]) однако в национально-правовом контексте для ВАСУ Решение «Щекина» в полной мере послужило источником нового правила – правила о квалификации соответствующих административных исков в качестве имущественных.

В заключение следует обратить внимание на тот факт, что упомянутое Письмо ВАСУ было издано в то время, когда еще не существовало официального перевода полного текста Решения «Щекин» на украинский язык. Данное обстоятельство несколько нивелирует значение официальных переводов решений Евросуда как обязательного предварительного условия их применения в Украине. Однако очевидно и то, что своевременный перевод актов Евросуда на государственный язык является важным в плане обеспечения эффективности их влияния на максимально широкий круг субъектов правоприменения в нашей стране.

Литература

1. Рабінович П. М. Європейська конвенція з прав людини: проблеми національної імплементації (загальнотеоретичні аспекти) / П. М. Рабінович, Н. М. Раданович. – Л.: Астрон, 2002. – 192 с. – (Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України; Серія 1: дослідження і реферати; Вип. 4).
2. Терлецький Д. С. Конституційно-правове регулювання дії міжнародних договорів в Україні / Д. С. Терлецький. – О.: Фенікс, 2009. – 227 с.
3. Соловйов О. В. Застосування Європейської конвенції з прав людини та практики Страсбурзького суду в Україні (загальнотеоретичні аспекти).

- ти): автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Л., 2011. – 16 с.
4. Соловйов О. В. Міжнародні договори та міжнародно-судова практика їх застосування в Україні Європейської конвенції з прав людини та практики Страсбурзького суду) / Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина. Серія 1. Дослідження та реферати. – Вип. 26. [редкол.: П. М. Рабінович, Ю. М. Грошевий, С. П. Добрянський та ін.] – К.: АОК, 2012. – 164 с.
 5. Єдиний державний реєстр судових рішень України – www.reyestr.court.gov.ua.
 6. Рада Європи. Європейський суд з прав людини. Остаточне рішення. Справа «Шокін проти України». Стислий виклад // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 28; Письмо ВАСУ «Относительно исполнения решений Европейского суда по правам человека, которые приобрели статус окончательных» от 15 апреля 2011 года № 523/11/13–1 // Закон и Бизнес. – 2011. – № 19-20.
 7. Письмо Департамента правовой работы Государственной налоговой службы Украины от 12 сентября 2011 года № 10–2018/3582 // Бизнес. Бухгалтерия. Право. Налоги. Консультации. – 2011. – № 39. – С. 19.
 8. Письмо ВАСУ «Относительно применения пункта 3 подраздела 4 раздела XX «Переходные положения» Налогового кодекса» № 2019/12/13–12 от 13 сентября 2012 года // Закон и Бизнес. – 2012. – № 38. – С. 5.
 9. Там же, абз. 5.
 10. Пункт 56 Решения «Щекин».
 11. Постановление Львовского окружного административного суда от 22 июня 2011 года в деле № 2а–4620/11/1370; постановление Окружного административного суда города Киева от 24 октября 2011 года в деле № 2а–13626/11/2670; постановление Полтавского окружного административного суда от 26 октября 2011 года в деле № 2а–1670/8032/11; постановление Черниговского окружного административного суда от 24 ноября 2011 года в деле № 2а/2570/5338/2011; постановление Донецкого окружного административного суда от 4 октября 2011 года в деле № 2а/0570/15300/2011.
 12. Например, постановление Черниговского окружного административного суда от 14 декабря 2011 года в деле № 2а/2570/6095/2011.
 13. Например, определение Николаевского окружного административного суда от 20 января 2012 года в деле № 2а–305/12/1470.
 14. Письмо ВАСУ от 18 января 2012 року № 165/11/13–12 // Закон и Бизнес. – 2012. – № 10. – С. 13.
 15. Пункт 49 Решения «Щекин».